

Os países latino americanos e a convenção açucareira de Bruxelas de 1902¹

Heitor Pinto de Moura Filho

ASSOCIAÇÃO BIBLIOTECA DE CULTURA

BRASIL

h.moura@uniconsult-rj.com.br

Resumo:

O rápido desenvolvimento da produção de açúcar de beterraba no início dos oitocentos introduziu de forma permanente no mundo açucareiro novos ofertantes de matéria-prima e de produto: os agricultores europeus e os produtores europeus de açúcar bruto. Além disso, reforçou a importância econômica e política dos refinadores europeus, que passaram a dispor de dois mercados fornecedores com características agrícolas, industriais e institucionais bem distintas, o açúcar bruto de cana e o de beterraba. Todos os governos buscaram tirar máximo proveito fiscal dessas novas atividades econômicas e incentivar suas economias domésticas. Após meio século de crescentes custos para as finanças nacionais e para seus produtores domésticos, vários países europeus, pressionados pelo Reino Unido,

adotaram em 1902 a Convenção de Bruxelas, que estabeleceu controles e penalidades sobre os subsídios à exportação de açúcar. Este texto procura mostrar, a partir do exame dos principais fluxos do comércio internacional do açúcar entre 1880 e 1914, como as penalizações alfandegárias impostas por este acordo tiveram pouca influência sobre as exportações dos países latino americanos, que, mesmo participando ativamente do mercado mundial, tiveram seus fluxos comerciais mais influenciados por suas próprias dinâmicas internas do que pelo fato de terem sido penalizados ou não em decorrência das regras da Convenção de Bruxelas.

Palavras-Chave: Açúcar, Acordos Açucareiros, Comércio Internacional

Abstract:

The rapid development of beet-sugar production in the first decades of the XIXth century permanently introduced to the sugar world new suppliers of raw-material and product: the European farmers and producers of raw sugar. Furthermore, it increased the economic and political importance of european refiners, who were now able to reach two suppliers' markets, with quite distinct industrial and institutional characteristics, raw beet and cane sugar. All governments tried to obtain maximum fiscal benefit from these new economic activities, and to uphold their domestic economies. After half a century of increasing costs for national finances and for domestic producers, various European countries, pressed by the United

Kingdom, adopted the Brussels Convention in 1902, which established controls and penalties for sugar export subsidies. Examining the main international trade flows between 1880 and 1914, this paper intends to show how the customs restrictions imposed by the sugar agreement had little influence over the exports of Latin American countries. The commercial flows of even those actively participating in international trade were more affected by their own internal dynamics than by the fact of being penalized or not by the rules of the Brussels Convention.

Keywords: Sugar, Sugar Agreements, International Trade

Este texto relata nova etapa de uma pesquisa sobre o comércio e os acordos internacionais do açúcar desde meados do século XIX até a Primeira Guerra Mundial, cujos primeiros resultados foram descritos em H. Moura Filho (2006). Procura mostrar, a partir dos principais fluxos do comércio internacional do açúcar entre 1880 e 1914, como as penalizações alfandegárias impostas pelo acordo açucareiro de 1902 tiveram pouco influência sobre as exportações dos países latino americanos.

Optamos por uma apresentação com ênfase na representação gráfica, para condensar a descrição comparativa dos dados. As principais fontes estatísticas utilizadas são os quadros incluídos nos relatos diplomáticos das diversas conferências que levaram à Convenção de Bruxelas e da própria comissão criada pela Convenção para examinar a aplicabilidade ou não de sanções a cada país produtor de açúcar. Recorremos também a estudos com dados estatísticos sobre países individuais e às conhecidas estatísticas de Prinsen Geerlig, Licht e de Viton & Pignalosa. Procuramos comentar aqui aspectos que não foram objeto dos principais trabalhos dedicados às negociações açucareiras do período, por Pigman (1997) e Chalmin (1984).

INTRODUÇÃO

O rápido desenvolvimento da produção de açúcar de beterraba nas primeiras décadas do oitocentos introduziu de forma permanente no mundo açucareiro novos personagens geopolíticos: os agricultores europeus e os produtores europeus de açúcar bruto, como ofertantes de matéria-prima e do produto. Além disso, reforçou a importância econômica e política dos refinadores europeus, que passaram a dispor de dois mercados fornecedores com características agrícolas, industriais e institucionais bem distintas, o açúcar bruto de cana e o de beterraba. Este desenvolvimento aconteceu de mãos dadas com o aumento da demanda mundial —e principalmente inglesa— por açúcar e produtos adocicados, estabelecendo os consumidores ingleses como personagens decisivos do cenário açucareiro mundial.

A época foi de tumultuadas relações internacionais dentro da Europa —quando guerras se alternavam seguidamente com tratados de livre-comércio— e de modificações fundamentais nas relações europeias com o resto do mundo —com a abolição sucessiva da escravidão e a reorganização colonial, através da independência de antigas colônias europeias nas Américas e da corrida em busca de novas colônias em outras partes do mundo—. O comércio do açúcar, sem dúvida, acompanhou esses eventos, sofrendo suas consequências negativas e positivas, mas demonstrou boa dose de independência frente às relações políticas e econômicas mundiais em função do impressionante crescimento secular da demanda internacional pelo produto. Embora a Inglaterra e

os Estados Unidos tenham permanecido como os principais destinos mundiais dos açúcares brutos e refinados, quase todos os países do mundo desenvolveram sua indústria nativa de açúcar.

Seguindo essa expansão da agricultura, da indústria e do comércio em torno do produto, todos os governos buscaram tirar máximo proveito fiscal dessas novas atividades econômicas. Além de liderarem o desenvolvimento tecnológico na agricultura da beterraba e, principalmente, na manufatura e refino do açúcar, os países europeus criaram diversos instrumentos fiscais para incentivar sua indústria nacional. Dentre esses mecanismos tributários, os subsídios à exportação, sob múltiplos formatos, inclusive sob forma indireta, pela atuação de cartéis que comandavam os preços internos, foram extremamente bem-sucedidos em promover as exportações tanto de açúcar bruto quanto de refinado europeu. No entanto, o alto custo para as finanças públicas e para os consumidores de todos os países de manter tais subsídios –que só beneficiavam alguns industriais– foram decisivos para trazer os principais países produtores europeus para a mesa de negociações. Após meio século de negociações diplomáticas sobre restrições nacionais aos subsídios açucareiros, que tiveram sucesso variável, a Convenção de Bruxelas em 1902 estabeleceu controles e penalidades sobre os prêmios à exportação de açúcar. Essas longas negociações, iniciadas na década de 1860 entre a Inglaterra, como principal importadora, e França, Bélgica e Holanda, como principais exportadores, ora foram incentivadas, ora desautorizadas pela Inglaterra, ao sabor de sua política interna e do ideário econômico das sucessivas maiorias parlamentares. A Convenção foi mantida em vigor durante 5 anos, sendo alterada em seus princípios a partir de 1908, com a entrada da Rússia sob condições especiais e a isenção atribuída à Inglaterra com relação a obrigações a penalizar açúcares subsidiados de terceiros países. Com o início da Guerra em 1914, desaparecem as condições para a execução do acordo, que só foi formalmente encerrado após o conflito.

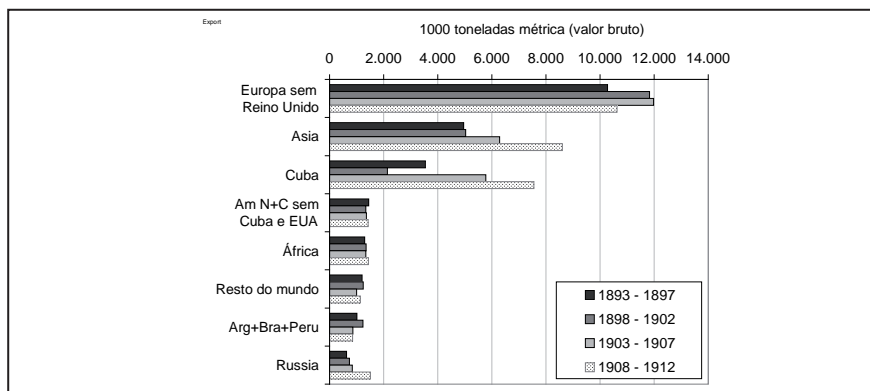
Como principal recurso de coersão econômica, os signatários da Convenção adotaram a imposição de tarifas compensatórias contra açúcar importado de países que supostamente promoviam subsídios a sua exportação. Tais subsídios eram estimados como a soma de tarifas de importação mais eventuais impostos internos ao consumo mais subsídios diretos à exportação (ou menos eventuais impostos de exportação). A Convenção criou uma Comissão Permanente para reunir informações e avaliar a existência de subsídios em cada país. Sem status diplomático, a Comissão Permanente transmitia suas decisões ao governo belga que, por sua vez, as comunicava aos governos dos países signatários. Cabia a cada membro da Convenção implementar ou não, em sua legislação nacional, os direitos compensatórios estabelecidos pela Comissão Permanente. O trabalho desta Comissão Permanente nos oferece uma oportunidade ímpar de analisar sincronicamente as políticas protecionistas em vigor nos primeiros anos do século XX referentes a um único produto, o açúcar.

De todos os países americanos, somente o Peru participou da Convenção, enquanto os demais sofreram repercussões variadas, dependendo do fato de exportarem ou não açúcar, e de imporem ou não tarifas protecionistas. A Comissão Permanente examinou a situação tributária de 19 países independentes das Américas do Sul e Central do Caribe, estabelecendo direitos compensatórios em somente seis deles: Argentina, Brasil, México, Chile, Costa Rica e Nicaragua.

A DISTRIBUIÇÃO GERAL DO COMÉRCIO MUNDIAL

Apesar de o contexto em que se deram as negociações preliminares à Convenção abranger quase todo o século XIX, foram fundamentalmente as condições comerciais dos seus últimos dez anos, que determinaram os interesses e formaram as opiniões que levaram ao acordo. Para obtermos um panorama do mercado mundial do açúcar na passagem para o século XX, reunimos em grandes agregados geográficos as estatísticas sobre seu comércio internacional, para quatro períodos quinquenais, entre 1893 e 1912.² Ao final do século XIX, os principais países exportadores de açúcar estavam concentrados na Europa. É interessante perceber o crescimento do volume exportado, entre 1893-97 e 1908-12 pela Ásia (incluindo Java e Maurício) e por Cuba. Percebe-se o retorno das exportações cubanas ao mercado internacional, a partir de 1903, após o período conturbado por guerras. No período 1908-12, após seu ingresso na Convenção, a Rússia pôde aumentar suas exportações para a Inglaterra. Neste período o volume mais do que dobrou em comparação com o quinquênio 1893-97.

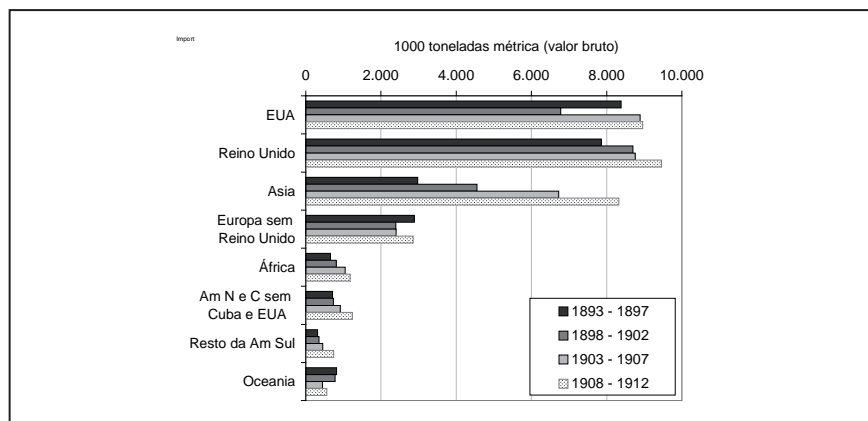
Figura 1: Exportações mundiais de todos os tipos de açúcar, totais quinquenais, em valor bruto equivalente



Fonte: Dados: (Viton & Pignalosa, 1961:39-51). Gráfico pelo autor.

Quanto às importações, os Estados Unidos e o Reino Unido ainda eram os maiores demandadores, embora durante o período tenha aumentado significativamente as compras da Ásia (devido a China e Japão). Os países europeus fora o Reino Unido importaram somente cerca de um quarto do total exportado por eles.

Figura 2: Importações mundiais de todos os tipos de açúcar, totais quinquenais, em valor bruto equivalente

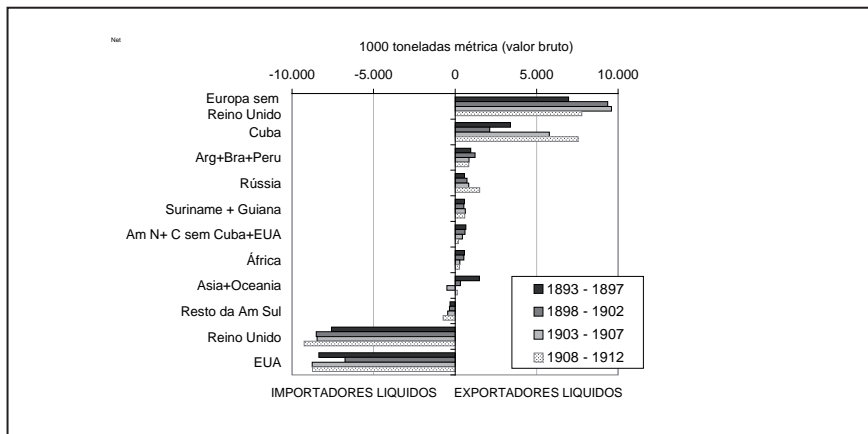


Fonte: Dados: (Viton & Pignalosa, 1961: 55-69). Gráfico pelo autor.

Ao calcularmos os saldos “exportações menos importações”, vemos que dois grupos se destacam como exportadores líquidos (Europa fora o Reino Unido e Cuba) e dois como importadores (o Reino Unido e os Estados Unidos). Cada um desses grandes exportadores tinha por destino preferencial um dos grandes importadores: Cuba para os EUA e a Europa para o Reino Unido. Os países sul americanos exportadores –Argentina, Brasil e Peru– mantêm uma posição bastante inferior a Cuba.

Embora esta tenha sido uma época de mudanças nos mercados de açúcar, também foi aí que se consolidaram as rotas “cativas” de comercialização, herdeiras dos sistemas coloniais de suprimento. Enquanto as potências coloniais europeias davam preferência ao produto de suas colônias e ex-colônias, os Estados Unidos obtiam, através do controle acionário das empresas produtoras, do control comercial das exportações ou efetivamente pelo controle militar e político do território, a garantia de suprimento de regiões que passariam a ser seus mais importantes fornecedores: Cuba, Porto Rico, Filipinas e Havaf.

Figura 3: Saldo exportações menos importações de todos os tipos de açúcar, totais quinquenais, em valor bruto equivalente



Fonte: Dados: Gráficos anteriores.

Nesse contexto, os mercados açucareiros latino americanos seguiram caminhos diversos: viram-se chamados a integrar o complexo supridor norte-americano, ou mantiveram-se pequenos produtores de açúcar bruto, importando toda sua necessidade de refinado ou ainda expandiram sua produção para cobrir a demanda interna e participar do mercado “livre” mundial, exportando seus excedentes, sem destinos preferenciais.

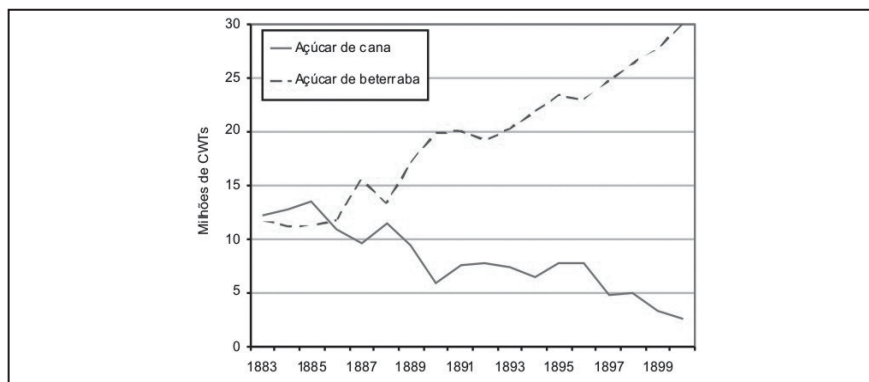
A INGLATERRA COMO GRANDE IMPORTADORA

As duas últimas décadas do século XIX, quando os efeitos dos subsídios se fizeram mais fortes, foram marcadas pelo crescimento das importações inglesas de açúcar de beterraba, seja bruto seja refinado. Essa preferência pelo açúcar de beterraba pode ser caracterizado como decorrente dos prêmios à exportação existentes nos principais produtores europeus em função da origem e do tipo de produto importado. O maior crescimento se concentrou nos açúcares refinados, majoritariamente de beterraba e beneficiários dos subsídios.

É interessante notar nas figuras seguintes que, enquanto os açúcares de origem de beterraba ultrapassaram os de cana em meados dos anos 1880 (Figura 4), os açúcares refinados só sobrepõem os brutos cerca de dez anos depois, quando os subsídios à exportação se tornam tão importantes que vencem a concorrência com os refinadores ingleses na venda para os consumidores de açúcar.

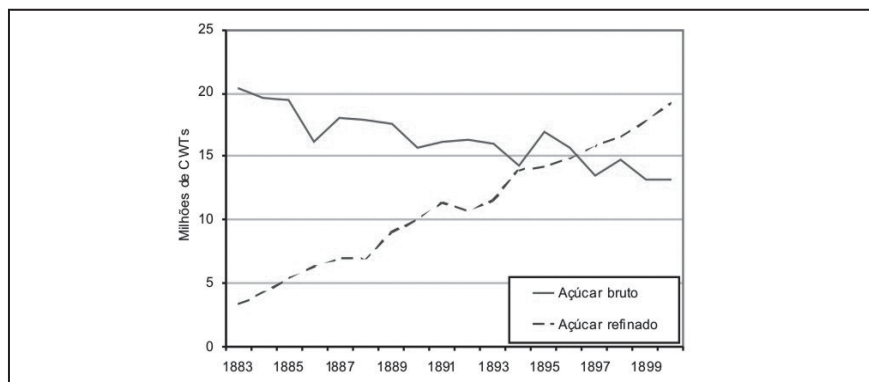
Os maiores exportadores para a Inglaterra são França e Alemanha, que conseguem manter um fornecimento estável de açúcar bruto, enquanto aumentam rapidamente o de refinado (Figura 6). Em termos de participação no mercado inglês, os açúcares brutos desses dois exportadores avançam, ao longo do período, regularmente de 35% a 60% do total, enquanto seus refinados atingem cerca de 80% das importações inglesas ao final dos anos 1880 e se mantêm aí até o fim do século (Figura 7).

Figura 4: Importações inglesas de todos os tipos de açúcar, por matéria-prima (1883-1900)



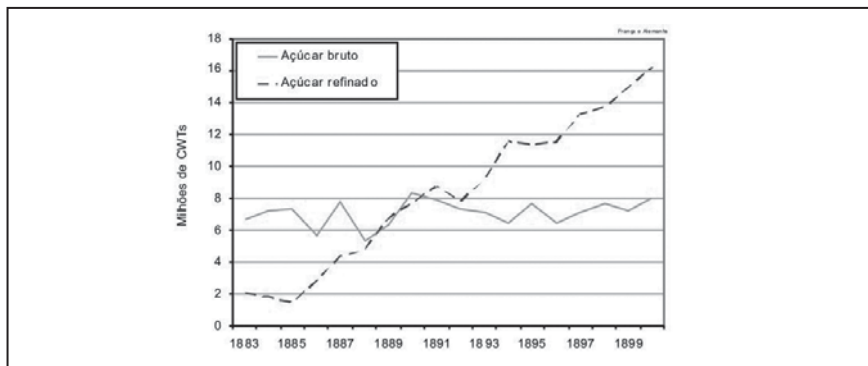
Fonte: Dados: (França. Ministère Des Affaires Étrangères, 1902:478-482). Gráfico pelo autor. Unidade: milhões de hundredweight ingleses (cada milhão é igual a 50.802 toneladas métricas).

Figura 5: Importações inglesas de açúcar de todas as origens, por grau de industrialização (1883-1900)



Fonte: Dados: Os mesmos da Figura 4. Gráfico pelo autor. Unidade: milhões de hundredweight ingleses (cada milhão é igual a 50.802 toneladas métricas).

Figura 6: Importações inglesas de açúcar da França e da Alemanha, por grau de industrialização (1883-1900)



Fonte: Dados: Os mesmos da Figura 4. Gráfico pelo autor.

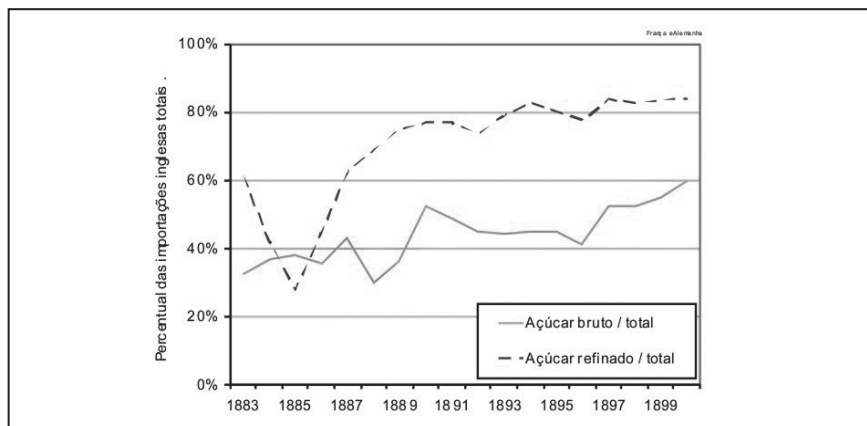
Unidade: milhões de hundredweight ingleses (cada milhão é igual a 50.802 toneladas métricas).

Diante do produto subsidiado europeu e do crescimento de sua própria demanda interna, os Estados Unidos que, entre 1883 e 1886, haviam conseguido vender cerca de 30% de todo o açúcar refinado importado pela Inglaterra, rapidamente passaram a exportar somente quantidades insignificantes.

Em média, nos 17 anos de 1883 a 1900, o volume importado pela Inglaterra em açúcar de cana reduziu-se anualmente em 7,6%, enquanto o açúcar bruto de beterraba crescia a 1,4 % ao ano e o açúcar refinado de beterraba aumentava em 12,3% ao ano. Isto significou que, ao longo do período, os produtores de açúcar de beterraba absorveram toda a redução na importação de açúcar de cana e ainda ganharam o aumento líquido da demanda inglesa, que representou cerca de 80% das perdas da cana.

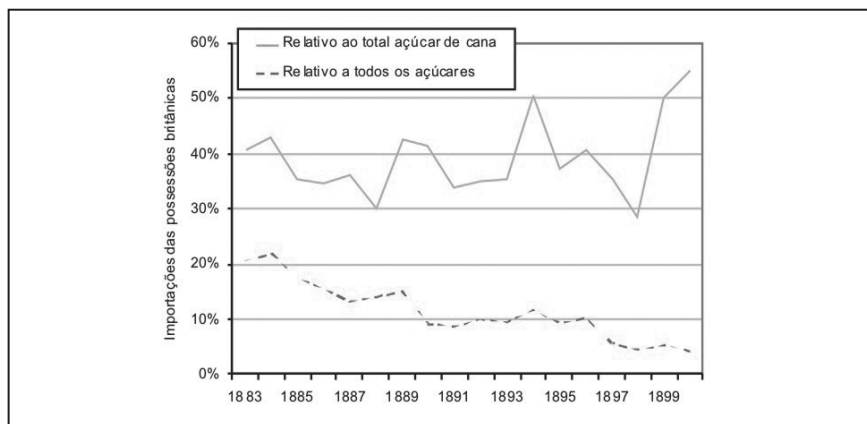
Um dos temas políticos mais debatidos na época, na Inglaterra, foi o apoio –ou a falta de apoio– ao açúcar das colônias inglesas, principalmente das Antilhas. No gráfico seguinte, podemos ver que, enquanto a preferência inglesa por açúcar de cana de suas colônias se manteve razoavelmente estável com relação ao total de açúcar de cana importado, até aumentando bastante nos últimos anos antes da Convenção, o volume importado desses produtores foi efetivamente sendo reduzido a proporções insignificantes (cerca de 5% do total), na medida em que, como vimos acima, aumentavam as importações de açúcar de beterraba europeu.

Figura 7: Percentual exportado pela França e Alemanha, do total de açúcar importado pela Inglaterra, por grau de industrialização (1883-1900)



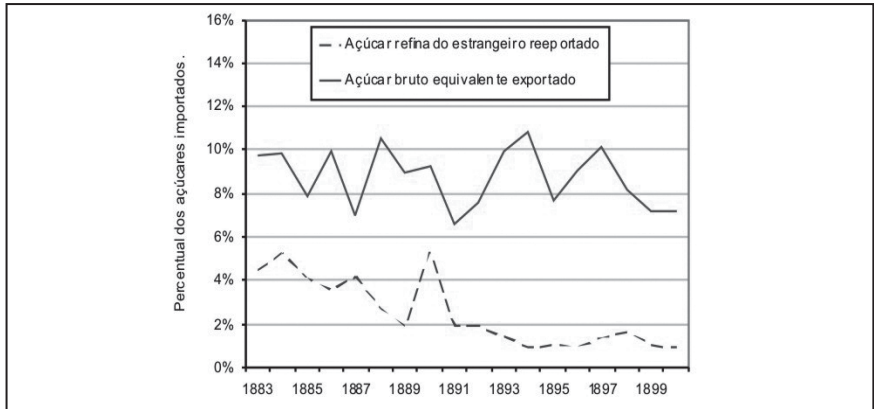
Fonte: Dados: Os mesmos da Figura 4. Gráfico pelo autor.

Figura 8: Percentual das importações inglesas totais com origem em suas possessões (1883-1900)



Fonte: Dados: Os mesmos da Figura 4. Gráfico pelo autor.

Figura 9: Percentual de açúcar reexportado pela Inglaterra (1883-1900)



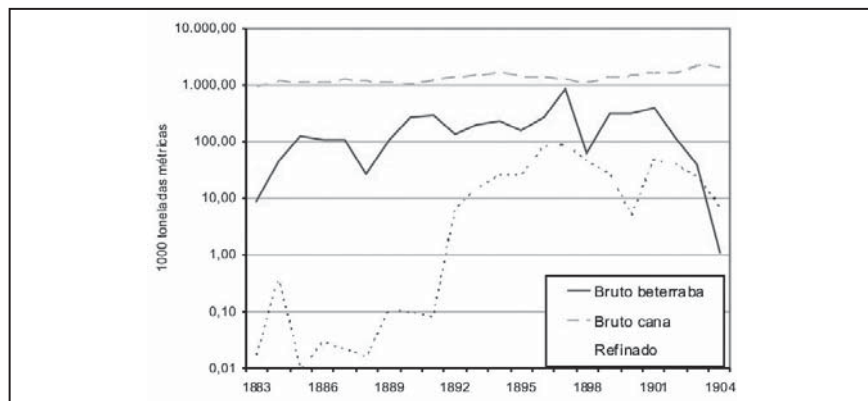
Nota: Linha tracejada = açúcar refinado estrangeiro reexportado como percentual do total de refinado importado. Linha inteira = soma do açúcar estrangeiro reexportado mais o açúcar refinado na Inglaterra equivalente em açúcar bruto (dividido por 90%), como percentual do total de açúcar bruto importado. Fonte: Dados: Os mesmos da Figura 4. Gráfico pelo autor.

O alto nível das importações inglesas estavam de fato dirigidas para seu mercado interno. Durante o período em consideração, a Inglaterra manteve um nível de reexportação de açúcar bruto e refinado próximo de somente 10% do total importado. Podemos atribuir isto tanto a excessos não vendidos no mercado inglês quanto à intermediação inglesa para outros mercados.

EFEITOS DA POLÍTICA ALFANDEGÁRIA NORTE-AMERICANA

Nos anos finais do século XIX, os Estados Unidos já se haviam firmado como grandes importadores de açúcar. Em 1890, os impostos de importação sobre o açúcar foram muito reduzidos pela tarifa McKinley. Em julho de 1897, no entanto, estes impostos foram elevados e foram introduzidos direitos compensatórios (*countervailing duties*), pela famosa Tarifa Dingley, que vigorou por um recorde de 12 anos (Fetter, 1923). Ao examinarmos a série histórica das duas décadas anteriores à assinatura da Convenção, verificamos que houve efetivamente uma redução drástica nas importações de açúcar bruto de beterraba nos anos 1897 e 1898, mas essas entradas logo voltaram à média da década anterior à vigência da nova tarifa, desaparecendo a partir de 1903, diante do fornecimento privilegiado de açúcar de cana pelas novas possessões, Havai, Filipinas e Porto Rico, e pela redução de 20% da tarifa autorgada ao produto cubano.

Figura 10: Estados Unidos. Importação de açúcar por tipo e origem.
Escala logarítmica



Fonte: Dados: (Rutter, 1904:90). Gráfico pelo autor.

Em reação à medida, já na expectativa de que a tarifa seria permanente, os refinadores norte-americanos chegaram a pedir a instituição de um *drawback* sobre os direitos compensatórios, para permitir a exportação de açúcar dos Estados Unidos refinado a partir de bruto europeu.

É interessante observarmos a dinâmica da entrada em vigor da nova tarifa sobre as importações norte-americanas, numa periodicidade mensal. Houve um grande aumento especulativo nas importações de açúcares de todos os tipos nos seis meses anteriores à entrada em vigor dos direitos compensatórios, seguido pelo desaparecimento de importações de açúcar de beterraba durante cerca de nove meses. O estoque acumulado também reduz as importações de açúcar de cana nos seis meses seguintes à entrada da tarifa. Segundo estimativa de Willet & Grey, os estoques disponíveis na costa leste em final de 1897 eram quase três vezes maiores do que seriam ao final do ano seguinte (Plans to Export Sugar, 1898).

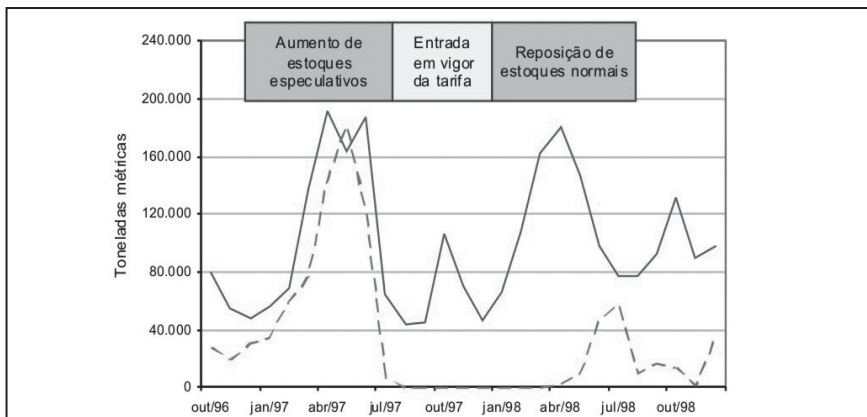
Os Estados Unidos, no entanto, estavam consolidando a construção de seu mercado supridor cativo, o que reduziria a quantidades pouco significantes as importações tanto da Europa quanto dos demais países latino americanos. Confirmando a indiferença norte-americana ao açúcar de outras origens, temos as vãs ameaças de Fernando Mendes de Almeida, na época editor-chefe do *Jornal do Brasil*, no Rio de Janeiro, de passagem por Nova Iorque logo antes da promulgação da Tarifa Dingley, ao argumentar contra a imposição de direitos alfandegários ao açúcar brasileiro:

How can Americans expect us to buy goods when they place a prohibitive tariff on our products. They are proposing a duty on sugar, our principal product,

and should the measure be enacted into a law it will almost entirely exclude it from these shores. Can we buy goods from a country that treats us in this manner? Certainly not. [...] I can safely say that as soon as the proposed Tariff bill passes we shall place such a duty on American products as will entirely prevent their importation.” (South American’s Views, 1897)

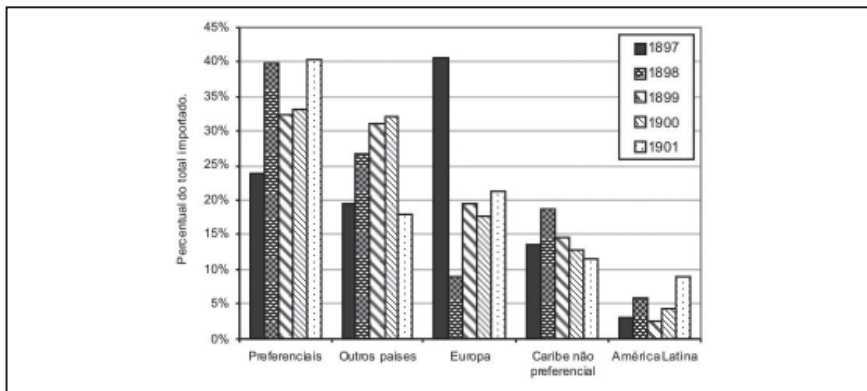
Figura 11: Estados Unidos. Efeito da Tarifa Dingley sobre as importações mensais de açúcar de cana e de beterraba (out 1896 – dez 1898).

Unidade: toneladas métricas/mês



Fonte: Dados: (Bourouill, 1899:86). Gráfico pelo autor.

Figura 12: Estados Unidos. Distribuição das importações totais de açúcar, por país fornecedor, *tel quel*, 1897 a 1901



Fonte: Dados: (Estados Unidos. Department of Agriculture, 1902: 765). Gráfico pelo autor.

A distribuição das importações norte-americanas de açúcar de fato passou por modificações importantes a partir deste ano, como se verifica na figura seguinte. Os fornecedores preferenciais (Cuba, Porto Rico, Havaí e Filipinas) saíram de pouco menos de um quarto para mais de um terço do total, enquanto as fontes europeias sofriam redução drástica entre 1897 e 1898 (de 40% para menos de 10%). O principal beneficiado de imediato foi Java, sendo que a Alemanha se recupera, nos anos subseqüentes, mais rapidamente que os demais países da Europa.

Os principais exportadores latino americanos também se beneficiaram da imposição de restrições fortes ao açúcar europeu subsidiado, vendendo aos Estados Unidos em 1901 agregadamente cerca de três vezes o que haviam fornecido em 1897.

Quadro 1: Estados Unidos. Importações de açúcar de países latino americanos não preferenciais (1000 lbs, *tel quel*)

	1897	1898	1899	1900	1901
Brasil	140.774	139.426	41.222	89.685	293.327
Peru	2.863	8.545	50.080	75.156	129.534
Guatemala		4.921	4.478	3.127	1.734
Mexico	1.412	3.059	3.089	1.892	1.359
Nicaragua		483	406	719	2.785
Salvador			2.471	62	992
Total	145.049	156.434	101.746	170.640	429.731

Fonte: Dados: (Estados Unidos. Department of Agriculture, 1902:765).

O Peru foi o principal ganhador, aumentando em mais de 45 vezes suas exportações no período, seguido pelo Brasil, que duplicou as vendas. Os demais eram pequenos exportadores, o México e produtores da América Central.

PROTEÇÃO TRIBUTÁRIA E DIREITOS COMPENSATÓRIOS

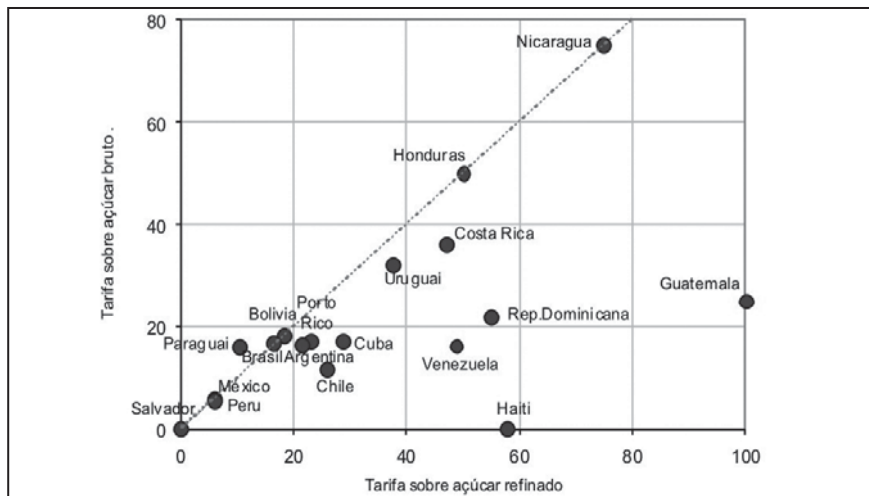
Ao analisarmos as tarifas sobre importação de açúcar aplicadas por diversos países latinoamericanos, conforme reportadas à Comissão Permanente, vemos que quase todos eles recorriam a tarifas maiores sobre refinados do que sobre brutos. A única exceção foi o Paraguai. Cinco países impunham tarifas iguais, independentemente do grau de industrialização do açúcar: Brasil,

México, Bolívia, Nicaragua e Honduras. O Peru manteve pequena distinção (fr 6 para refinados e fr 5,50 para brutos), seguindo à risca os valores máximos autorizados pela Convenção de Bruxelas.

Figura 13: Diversos países latinoamericanos.

Tarifas de importação reportadas à Comissão Permanente (em francos por 100 kg).

Relação entre tarifas para açúcar bruto e refinado



Fonte: Convenção de Bruxelas. *Procès-verbaux de la Commission Permanente, 1904-1907*

Para buscar esclarecimento desta diversidade de políticas, precisaríamos classificar os países segundo sua principal motivação para fixar o nível e o equilíbrio bruto-refinado desta proteção alfandegária. Além da intenção de arrecadação tributária, existente, por exemplo, em países que foram importadores regulares de refinado, temos, noutro extremo, o objetivo de proteção industrial, em países produtores. Tais intenções sempre foram claras para os agentes do mundo açucareiro, como atesta este depoimento de um refinador norte-americano, que menciona as diversas formas de taxação sobre o açúcar pelo mundo em sua defesa contra acusações de proteção do seu mercado:

The United Kingdom, the Netherlands, Belgium, Switzerland, Greece, and Peru treat sugar solely as a source of revenue. Sweden, Roumania, Japan, Mexico and Brazil, Chile, and the Union of South Africa subject sugar to high import duty to protect and develop domestic industries, with secondary regard to the revenues." (Knox Finds Sugar Duties Universal, 1912)

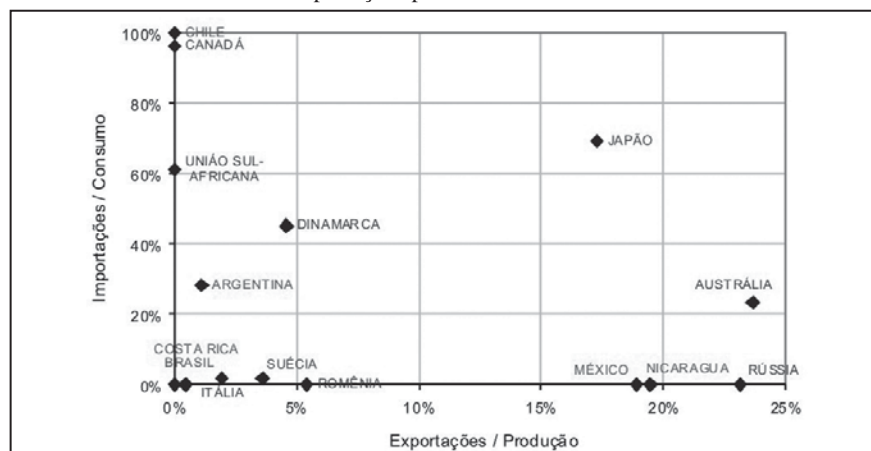
Veremos que essas motivações se alternaram em vários dos países latino americanos neste período.

Outra análise interessante a ser desenvolvida relaciona as políticas tarifárias ao comércio exterior. Simplesmente como exemplo, pois o assunto requer análise bem mais detalhada da dinâmica de cada economia, apresentamos gráfico com a combinação de dois indicadores calculados sobre as estatísticas produzidas por Otto Licht e bastante difundidas na época. Tais números, vale lembrar, nem sempre retratam o comércio do açúcar com muita precisão. A partir dos volume do comércio do açúcar, calculamos a relação exportações/produção e a relação importação/consumo, para a safra 1907/08.

A Comissão manteve um critério principal –o diferencial de proteção tarifária e tributária ao açúcar doméstico relativamente ao produto estrangeiro, muitas vezes desconsiderado em função de o país não ser exportador–. Percebemos, na figura abaixo, que mesmo países essencialmente importadores, como o Chile ou com pequena relevância das exportações diante de sua produção, como a Costa Rica e até o Brasil, nesse ano, foram penalizados com direitos compensatórios.

Nas sessões do final de 1908, a Comissão Permanente estabeleceu que os seguintes países latino americanos atribuíam algum subsídio a seus açúcares: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México e Nicarágua. Os demais países penalizados foram: Austrália, Canadá, Dinamarca, Japão, Romênia, Espanha e União Sul-Africana.

Figura 14: Diversos países penalizados pela Comissão Permanente, classificados segundo a importância relativa de exportações e importações para suas economias



Fonte: Dados: LSB 37-10: 218, 15-1-1909. Gráfico pelo Autor.

Ficaram em situações excepcionais a Rússia, que, apesar de ter sobrepreço interno, aderiu à Convenção em condições especiais, e Itália e Suécia, que tiveram seus subsídios reconhecidos, mas se comprometeram a não exportar (LSB 37-10: 218, 15-1-1909). Outros países latino americanos, apesar de aplicarem altos impostos de importação não foram penalizados com direitos compensatórios por não exportarem. Entre estes, estavam Bolívia, Paraguai e Honduras (LSIC LXVI-18:547, 31-10-1905). Tendo reduzido a tarifa sobre açúcar estrangeiro a 200 réis em fevereiro de 1906, dois anos depois, o Brasil resolveu elevar o imposto de importação para 400 réis por kg, possivelmente demonstrando que, uma vez penalizado, não havia porque não buscar maior arrecadação tributária (LSB 36-16: 382, 15-4-1908) (França. Relatório Consular, 1906).

O mecanismo de penalização de um país envolvia diversas etapas e levou, em muitos casos, vários anos. Cabia ao secretariado da Comissão Permanente a reunião de informações sobre impostos e subsídios e o cálculo dos eventuais prêmios decorrentes. A Comissão deliberava, então, quanto à aplicação ou não dos direitos compensatórios. A Comissão informava ao governo belga esta decisão, que, por sua vez, a transmitia ao governo do país afetado e aos governos dos signatários da Convenção. Cada país membro da Convenção estava livre para aplicar ou não os direitos compensatórios determinados pela Comissão. Supunha-se, no entanto, que os próprios fabricantes e refinadores de cada país signatário velariam para que isto acontecesse, de forma a evitar que produto subsidiado entrasse livremente em seu mercado.

Aparentemente, a aplicação do espírito e das regras da Convenção não foi simples. Em 1912, editorial da revista açucareira belga reclamava que os açúcares assemelhados a refinados (com polarização igual ou superior a 98°), oriundos de países que supostamente não subsidiavam seu açúcar, eram taxados, pela combinação de três tributos (*droit des raffinés*, *surtaxe des raffinés* e *taxe de raffinage*) em 33 francos ao serem importados na França e, assim, estariam pagando fr8,87 (e não o máximo de 6 francos estabelecidos pela Convenção) acima dos fr24,13 pagos pelos açúcares franceses. Esta diferença resultaria num possível prêmio aos produtores e refinadores franceses, que supostamente poderiam elevar seus preços em valor correspondente. A resposta dos fabricantes franceses foi publicada logo 15 dias depois, informando que, pela lei francesas, tais açúcares estavam identificados aos refinados, pois, ao contrário do que acontecia domesticamente, não se poderia verificar se efetivamente haviam sido refinados ou não (LSB 40-15:351, 1-4-1912; 40-16:375-6, 15-4-1912). O assunto ainda rendeu alguma polêmica e demonstra que, caso a caso, a convivência comercial com as regulamentações alfandegárias e tributárias requeria conhecimentos bastante específicos das vantagens e desvantagens de cada opção. Além disso, certamente ofereceram vantagens financeiras aos que as identificassem e pudessem aproveitar-se comercialmente dessas arbitragens.

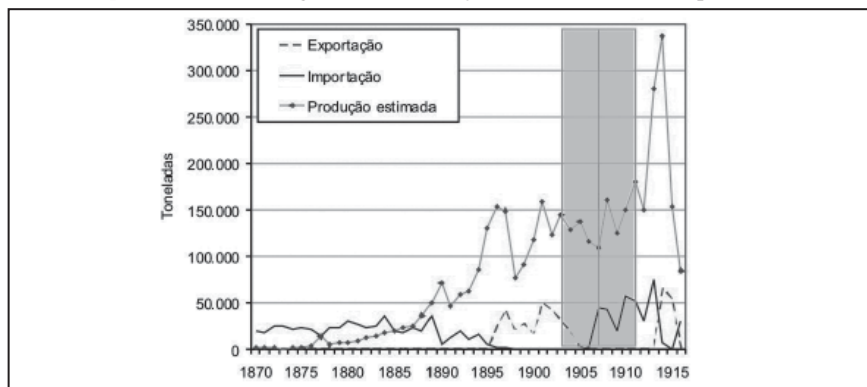
6 EFEITO DA CONVENÇÃO SOBRE O AÇÚCAR LATINO AMERICANOS

A Comissão Permanente procurou conhecer todos os tributos e subsídios que atingiam o açúcar em seus diversos estágios de industrialização em cada país. Quando não havia grande proteção tarifária, como foi o caso de Cuba, os delegados dos produtores continentais inevitavelmente perguntavam sobre os preços praticados no mercado interno, para saber se o diferencial entre estes e os preços internacionais representariam, em si, um subsídio implícito. O delegado inglês, principal interessado em que não fossem aplicadas sanções a fornecedor tão importante, conseguiu que a Comissão desconsiderasse uma diferença a maior nos preços domésticos em Cuba, pelo fato de o consumo interno corresponder a somente 4% da produção total.

O caso da Argentina talvez seja o mais representativo da independência das economias açucareiras latino americanas, fora da esfera norte americana, relativamente às decisões e penalidades decorrentes da Convenção de Bruxelas, o que ocorreu por razões internas.

Tendo sido criadas inicialmente com objetivos fiscais, as tarifas alfandegárias foram apoiadas pela indústria por seus efeitos protecionistas. Segundo Sánchez Román, *“Dado el coste y el bajo rendimiento de la caña, el azúcar argentino no podia competir en el mercado mundial y sin protección hubiese sido imposible que monopolizase el interno”*. O aumento da produção nacional não só reduziu as receitas fiscais, mas também levou a uma crise de superprodução, em 1895-6. Dentro do clima geral de protecionismo reinante nos últimos anos do século, foi fácil a implementação de prêmios à exportação, em 1897 (Sánchez Román, 2005: 164; Hora, 2006).³

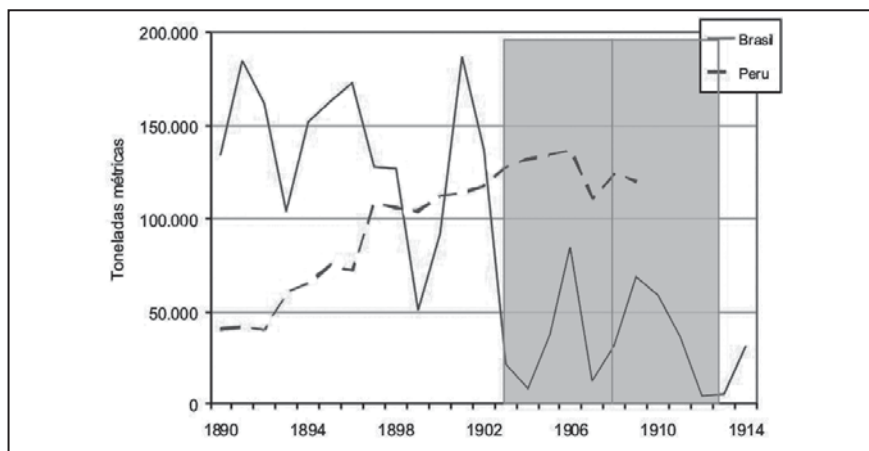
Figura 15: Argentina. Exportação, importação e produção estimada de todos os tipos de açúcar, *tel quel* (1870-1916). Vigência da Convenção de Bruxelas indicada pela área escura



Fonte: Dados: Exportação e importação 1870 a 1909: (Schleh, 1910:117); 1910-1916 (Garcia, 1920:135-6); Consumo 1870-1916, (Garcia, 1920:133-4); Produção estimada = Consumo – Importação + Exportação. Gráfico pelo autor.

Diante do fechamento de seu principal mercado, o inglês, após a Convenção, e agora em meio a uma disputa política em que o livre-cambismo se contrapunha ao protecionismo vigente e se debatia o custo pago pelo consumidor para a proteção aos industriais açucareiros, os subsídios foram abolidos. Em meio a esses debates, fortes geadas destruíram boa parte da produção, forçando o retorno das importações. Como resultado, a Argentina, penalizada pela Comissão Permanente, passa o período da Convenção como importadora líquida de açúcar.

Figura 16: Brasil e Peru. Exportação de açúcar *tel quel*. Vigência da Convenção de Bruxelas indicada pela área escura

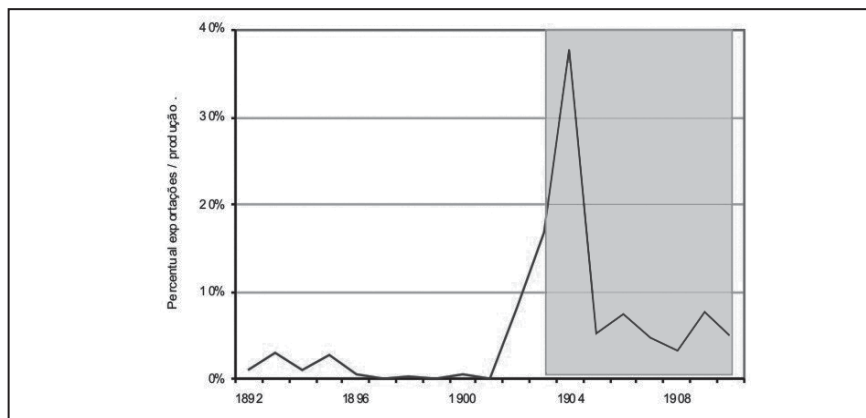


Fontes: Brasil: (Brasil. Ibge, 1986); Peru: (Prinsen Geerligts, 1911:292)

O Peru obteve aumento de suas exportações desde 1890 certamente em função da maior competitividade que sua indústria, recentemente modernizada, havia adquirido, enquanto o Brasil, com métodos antiquados e altos custos de produção, viu suas vendas se reduzirem até que a destruição provocada pela guerra viesse favorecer todos os produtores de cana, até os mais caros.⁴

Apesar de não ser exportador, o México veio a exportar exatamente no ano que antecedeu a vigência da Convenção e nos seus período inicial, tornando-se assim impedido de gozar da isenção acordada pela Comissão Permanente aos não exportadores, devido a uma crise de superprodução.

Figura 17: México. Exportação de açúcar *tel quel*.
Vigência da Convenção de Bruxelas indicada pela área escura



Fonte: (Crespo, 2006:486-7)

Nas palavras de Horacio Crespo:

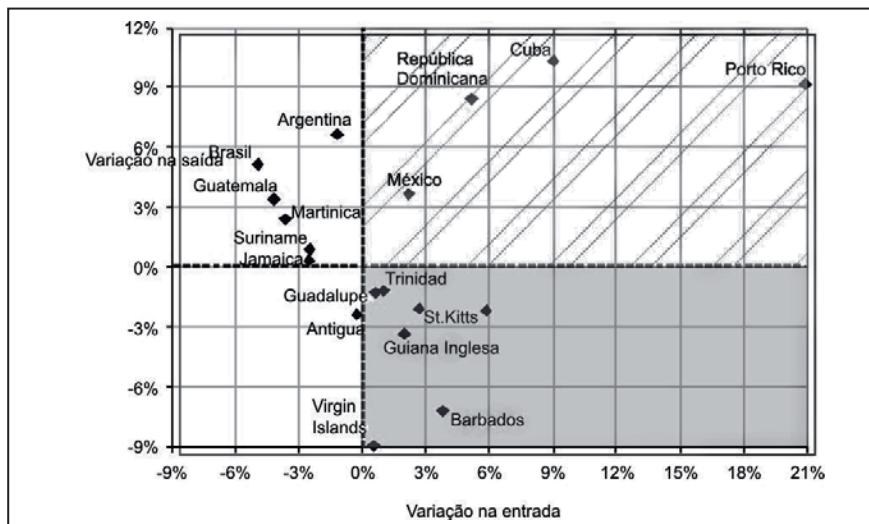
Son precisamente aquellos –1903/04 y 1904/05– en los que se presentó la mayor crisis de sobreproducción relativa en el mercado interno, sirviendo las exportaciones como un proceso de desahogo de las existencias sin importar realmente el mercado externo como un objetivo con autonomía. (Crespo, 2006: 487-8)

Por outro lado, podemos buscar as consequências da convenção sobre as exportações de açúcar latino americanas associando a vigência da convenção aos volumes da produção total de açúcar. A figura seguinte nos mostra essa possível “vantagem aparente” com a entrada em vigor da Convenção de Bruxelas e, depois, durante seu desaparecimento.

Medimos essa vantagem aparente por dois indicadores: na entrada, a variação do volume produzido entre os três anos anteriores à vigência (1900/01 a 1902/03) e os cinco anos de sua aplicação regular (1903/04 a 1907/08), perfazendo uma variação de quatro anos entre os pontos medianos de cada um desses períodos; e na saída, perfazendo uma variação de sete anos, entre esse mesmo período de cinco anos de vigência regular da convenção e o triênio 1911/12 a 1913/14, quando, embora ainda em vigor, sua aplicação já perdia importância. O desmantelamento das relações comerciais a partir de 1914, com o começo da Grande Guerra, justifica essa periodização.

Ao representarmos esses dois indicadores num gráfico de dispersão, temos, nos dois quadrantes direitos, os exportadores que aumentaram sua produção entre o período anterior à convenção e o seu período principal de vigência. Nos dois quadrantes superiores, temos aqueles que conseguiram aumentar a produção entre a vigência da convenção e o triênio imediatamente anterior à Primeira Guerra Mundial. Sabemos que os três maiores ganhadores no período, Porto Rico, Cuba e a República Dominicana, tiveram esse desempenho em função de suas relações especiais com os Estados Unidos e sem vínculo com as questões da Convenção. Quanto ao Peru, que ganhou na entrada e perdeu na saída, poderíamos, a princípio, supor que sua estratégia de aderir à Convenção tenha tido sucesso, desfazendo-se com o desaparecimento das restrições que aquele acordo impunha a muitos importadores. O mesmo podemos hipotetizar quanto às possessões europeias representadas no mesmo quadrante: Trinidad, St. Kitts, Guiana, Barbados e Ilhas Virgens.

Figura 18: Vantagem aparente (em volume produzido) com a entrada em vigor da Convenção versus vantagem aparente durante seu desaparecimento.



Notas: Cálculos sobre o volume total de produção. Entrada – Taxa anual de variação na produção do período 1900/01-1902/03 até o período 1903/04-1907/08 (em 4 anos). Saída – Taxa anual de variação na produção do período 1903/04-1907/08 até o período 1911/12-1913/14 (em 7 anos). Fonte para os dados: (F. O. Licht, 1962) Cálculos e gráfico: pelo autor.

As dificuldades desta análise simplista tornam-se aparentes ao procurarmos entender, unicamente por estes indicadores, as trajetórias de países como Argentina, Brasil e México, onde a dinâmica de produção, exportação e, no caso argentino, importação decorriam de efeitos complexos, como vimos acima.

Vemos, assim, que as economias açucareiras da América Latina, mesmo participando ativamente do mercado mundial, tiveram seus fluxos comerciais mais influenciados por sua própria dinâmica interna do que pelo fato de terem sido penalizados ou não em decorrência das regras da Convenção de Bruxelas de 1902. O exame mais detalhado dessas dinâmicas e suas possíveis interações fica como sugestão para novos estudos.

Rio de Janeiro, outubro de 2007

Quadro 2: Convenção Açucareira de Bruxelas. Fixação de direitos compensatórios em cumprimento a decisões da Comissão Permanente

EXPORTADOR	IMPORTADOR	DATA	TIPO DE AÇÚCAR	VALOR francos
Argentina	França e poss.	out-1905	candi	10,50
Argentina	Bélgica	mar-1909	candi	10,50
Argentina	França e poss.	out-1905	não refinado ou com menos de 96°	15,05
Argentina	Bélgica	mar-1909	não refinados ou abaixo 96°	15,05
Argentina	França e poss.	out-1905	refinado com 96° ou mais	19,90
Argentina	Bélgica	mar-1909	refinado com 96° ou mais	19,90
Brasil	Bélgica	mar-1909	bruto	36,00
Brasil	Bélgica	mar-1909	refinado	35,00
Chile	França e poss.	out-1905	branco	10,86
Chile	Bélgica	mar-1909	branco	10,86
Chile	França e poss.	out-1905	em grão de primeiro jato	6,4
Chile	França e poss.	out-1905	impuro	5,98
Chile	Bélgica	mar-1909	impuro	5,98
Chile	Bélgica	mar-1909	primeiro jato ou cassonade	6,45

Quadro 2: Convenção Açucareira de Bruxelas. Fixação de direitos compensatórios em cumprimento a decisões da Comissão Permanente. (Cont.)

EXPORTADOR	IMPORTADOR	DATA	TIPO DE AÇÚCAR	VALOR francos
Chile	França e poss.	out-1905	refinado	13,51
Chile	Bélgica	mar-1909	refinado	10,86
Costa Rica	França e poss.	out-1905	branco	20,50
Costa Rica	França e poss.	out-1905	bruto	15,25
Costa Rica	Bélgica	mar-1909	bruto	15,25
Costa Rica	Bélgica	mar-1909	outros refinados	15,00
Costa Rica	França e poss.	out-1905	refinado	15,00
Costa Rica	Bélgica	mar-1909	refinado branco	20,50
México	Bélgica	mar-1909	bruto e refinado	3,00
Nicaragua	Bélgica	mar-1909	bruto	34,75
Nicaragua	Bélgica	mar-1909	refinado	34,50

Fonte: França out-1905: Décret du 6 octobre (França, 1905);
Bélgica mar-1909 (LSB37-15:347, 1-4-1909)

NOTAS

- ¹ Versão anterior deste texto foi apresentada, em dezembro de 2007, no *1er Congreso Latinoamericano de Historia Económica*, em Montevideo (Simposio 27: Experiencias históricas de política económica en América: Historias comparadas e inserción internacional).
- ² Apesar de precisarem ser revistas pontualmente às luz de novas pesquisas, as estatísticas sobre produção, comércio internacional e consumo de açúcar, publicadas em 1960 pelos técnicos da FAO Viton e Pignalosa apresentam a vantagem de terem sido construídas com vistas a uma uniformidade mínima. Cremos que suas possíveis falhas (em especial com relação aos países latino americanos) não alteram significativamente o quadro geral do comércio internacional no período de estudo, objetivado aqui.
- ³ “La respuesta del gobierno argentino a la crisis azucarera consistió en imponer más tributos al azúcar y utilizar parte de esos ingresos para subsidiar la exportación de excedentes.” (Guy, 2006: 327)
- ⁴ “During the 1890s Peru experienced considerable economic expansion which included industrial development, the reestablishment of banking, the formation of insurance companies, a new stock exchange and public utilities. The sugar industry participated in this progress, even though world prices were relatively low and labor shortages a continuing problem. Forced to improve productivity to stay competitive on the world market, planters mobilized capital (both domestic and foreign), began to recruit a domestic wage labor force, consolidated landholdings and constructed larger, more modern ingenios.” (Klaren, 2005: 39)

BIBLIOGRAFÍA

- Artigos em *La Sucrierie Belge* (LSB) e *La Sucrierie Indigène et Coloniale* (LSIC), vários números.
- BOUROUILL, Baron d'Aulnis de (1899): *Les primes à l'exportation du sucre*. La Haye: Belinfante Frères.
- Brasil. IBGE.(1986): *Séries Estatísticas Retrospectivas, fac-simile ed.1941*. Rio de Janeiro: IBGE. [1941].
- CHALMIN, Philippe G. (1984): "The Important Trends in Sugar Diplomacy Before 1914". In: ALBERT, Bill; GRAVES, Adrian (Ed.) *Crisis and Change in the International Sugar Economy*. Edinburgh: ISC Press., pp. 9-19.
- CRESPO, Horacio (2006): "La industria azucarera mexicana y el mercado externo. 1875-1910". In: CRESPO, Horacio (Ed.). *El azúcar en América Latina y el Caribe. Cambio tecnológico, trabajo, mercado mundial y economía azucarera. Perspectiva histórica y problemas actuales*. México: Senado de la República, pp. 481-522.
- ESTADOS UNIDOS. Department of Agriculture (1902): *Yearbook of the United States Department of Agriculture 1901*. Washington DC: Government Printing Office.
- F.O.LICHT.(1962): *Jubiläumsaugabe. Die Weltzuckerwirtschaft 1936-1961*. Ratzeburg: F.O. Licht K. G.
- FETTER, Frank A.(1923): *Economics*, vol. 2: *Modern Economic Problems*. 2.ed. New York: The Century Co. [1916].
- FRANÇA (1905): Décret du 6 octobre. *La Sucrierie Indigène et Coloniale*, LXVI-16, pp. 488-9.
- FRANÇA Ministère des Affaires Étrangères (1902): *Documents Diplomatiques - Primes Sucrières 1895-1902, Conférences Internationales de 1898 et de 1901-1902*. Paris: Imprimerie Nationale.
- FRANÇA (1906): Relatório consular, Tarif douanier des sucres au Brésil. Paris: *La Sucrierie Indigène et Coloniale*, LXVII-8, p. 241.
- GARCIA, Túbal C.(1920): *La Industria Azucarera Argentina y las consecuencias de su protección*. Buenos Aires: Imprenta Mercatali.
- GUY, Donna J. (2006): "La Refinería Argentina, 1888-1930: los límites de la tecnología azucarera en una economía periférica". In: CRESPO, Horacio (Ed.). *El azúcar en América Latina y el Caribe. Cambio tecnológico, trabajo, mercado mundial y economía azucarera. Perspectiva histórica y problemas actuales*. México: Senado de la República, pp. 315-344.
- HORA, Roy (2006): "La política económica del proteccionismo en Argentina, 1870-1914". In: *XIV International Economic History Congress*, Helsinki. Disponível em: www.helsinki.fi/iehc2006/papers2/Hora.pdf

- KLAREN, Peter F. (2005): "The Sugar Industry in Peru", Madrid: *Revista de Indias*, LXV-233, pp. 33-48.
- KNOX FINDS SUGAR DUTIES UNIVERSAL. *New York Times*, 1912: Disponível em: <http://query.nytimes.com/mem/archive-free/pdf?res=9F07E4DF1F31E233A25755C0A9649C946396D6CF>
- MOURA FILHO, Heitor Pinto de (2006): "Pioneering multilateralism: the sugar agreements 1864-1914", In: *XIV International Economic History Congress*, 21-25 ago, Helsinki. International Economic History Association. Disponível em: <http://www.helsinki.fi/iehc2006/papers3/Filho.pdf>
- PIGMAN, Geoffrey Allen (1997): "Hegemony and trade liberalization policy: Britain and the Brussels Sugar Convention of 1902", *Review of International Studies*, 23, pp. 185-210.
- PLANS TO EXPORT SUGAR. *New York Times*, 1898. Disponível em: http://query.nytimes.com/mem/archive-free/pdf?_r=1&res=990DE1DA1030E333A25755C0A9679D9469ED7CF
- PRINSEN GEERLIGS, H.C. (1911): *De rietsuikerindustrie in de verschillende landen van productie*. Amsterdam: Vereeniging Het Proefstation voor de Java Suiker Industrie (Handboek ten dienste van de suikerriet-cultuur en de rietsuiker-fabricage op Java, p. 4.
- RUTTER, Frank R. (1904): *International Sugar Situation. Origin of the sugar problem and its present aspects under the Brussels Convention*. Washington: U.S. Dept. of Agriculture (Bureau of Statistics Bulletin).
- SÁNCHEZ ROMÁN, José Antonio (2005): "La industria azucarera en Argentina (1860-1914). El mercado interno en una economía exportadora". Madrid: *Revista de Indias*, LXV-233, p. 147-172.
- SCHLEH, Emilio (1910): *La Industria Azucarera Argentina. Pasado y Presente*. Buenos Aires: Francisco Moen & Cia.
- SOUTH AMERICAN`S VIEWS. *New York Times*, 1897: Disponível em: <http://query.nytimes.com/mem/archive-free/pdf?res=9A00E5DB1F39E433A25750C1A9609C94669ED7CF>
- VITON, A.; PIGNALOSA, F. (1961): *The World Sugar Economy in Figures*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, p. 137.